



Д.С. МОРОЗОВА

ИСТОЧНИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ: ЮРИДИЧЕСКОЕ ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Посвящена вопросам юридического определения понятия «экологическая информация», рассмотрению видов ее источников.

The article is devoted to the issues of juridical definition of the notion of «ecological information», analysis of the kinds of its sources.

В последние десятилетия общество все шире использует в своей деятельности сведения о состоянии окружающей среды. Своевременная и достоверная экологическая информация нужна в повседневной жизни людей, при ведении хозяйства, в строительстве, при чрезвычайных обстоятельствах - для оповещения о надвигающихся опасных явлениях природы.

Конституция Республики Беларусь закрепляет право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды¹. Законодатель также устанавливает обязанность государственных органов, общественных объединений, должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, затрагивающими их права и свободы. Указанные конституционные положения получили дальнейшее развитие в специальном экологическом законодательстве.

Право на информацию о состоянии окружающей среды, использовании компонентов природной среды закрепляется в ряде нормативных правовых актов, возглавляет которые Закон «Об охране окружающей среды»². Ст. 7 данного закона в числе основных направлений государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды называет информирование граждан о состоянии окружающей среды, а ст. 12 устанавливает право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды. Кроме того, право на информацию закреплено в законах «Об особо охраняемых природных территориях»³, «Об охране и использовании животного мира»⁴, «Об охране атмосферного воздуха»⁵, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁶, «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁷ и др.

В то же время необходимо отметить, что в национальном законодательстве отсутствует специальное определение понятия «экологическая информация». В ряде нормативных правовых актов упоминается информация о состоянии окружающей среды, экологическая информация либо оба эти

понятия. Закон «Об охране окружающей среды», например, гарантирует право на получение в установленном порядке полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды, тогда как Постановлением Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды утвержден Перечень сведений, относящихся к экологической информации⁸. На международном уровне понятие «экологическая информация» содержится в Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Конвенция была принята под эгидой ООН 23-25 июня 1998 г. в городе Орхусе (Дания) и признана нашим государством⁹. В частности, в соответствии с п. 3 ст. 2 данной Конвенции под экологической информацией понимается любая информация в письменной, аудиовизуальной, электронной или какой-либо иной материальной форме о:

- состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействия между этими элементами;
- факторах, таких как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды;
- состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или через посредство этих элементов.

Можно согласиться с выводами, сделанными Е.В. Лаевской, что экологической в соответствии с нормами Орхусской Конвенции признается не только информация о природной среде и ее отдельных элементах - воде, воздухе, почве и т. п., загрязнении окружающей среды, состоянии здоровья людей, но и та информация, которую мы условно можем назвать экологически значимой (понимая, что и первая и вторая являются весьма важными для соблюдения прав граждан в области охраны окружающей среды). Вторую группу составляет информация о деятельности (в самом широком смысле), которая может повлиять на состояние окружающей среды¹⁰.

При реализации гражданами права на информацию о состоянии окружающей среды и выполнении обязанности органов государственного управления по ее предоставлению возникает вопрос об источниках экологической информации.

В Орхусской Конвенции говорится о том, что государственные органы должны располагать экологической информацией, имеющей отношение к их функциям. Более того, необходимы обязательные системы для обеспечения надлежащего поступления в государственные органы информации о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду; предоставления общественности достаточных сведений о виде и охвате экологической информации, находящейся в распоряжении соответствующих государственных органов, и об основных условиях, определяющих возможность предоставления такой информации и доступа к ней, и о процессе ее получения. Из этого положения можно сделать вывод, что государственные органы аккумулируют экологическую информацию.

В соответствии со ст. 3 модельного Закона «О доступе к экологической информации», утвержденного Постановлением Межпарламентской ассамб-

леи государств-участников Содружества Независимых Государств, центральные и местные органы государственной власти и управления, центральные отраслевые органы государственной власти и управления, научно-исследовательские и другие специализированные организации, в компетенцию которых входит охрана окружающей среды и контроль за ее состоянием, рассматриваются как источники экологической информации¹¹. Из данной формулировки следует: экологическая информация накапливается в государственных органах, что позволяет быстро реагировать в случае любой надвигающейся угрозы здоровью человека или окружающей среде, однако формируют ее различные сведения, получаемые в результате проведения целого ряда процедур: мониторинга окружающей среды, ведения государственных кадастров природных ресурсов, формирования Государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды и вредных воздействий на нее.

Помимо перечисленных источников экологической информации проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда» называет также измерения в области охраны окружающей среды, государственный учет в области охраны окружающей среды, учет используемых природных ресурсов и вредных воздействий на окружающую среду, выдачу разрешений и иных документов, на основании которых осуществляется природопользование, оценку воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, экологическую экспертизу, контроль в области охраны окружающей среды, экологический аудит, экологическую сертификацию, нормирование в области охраны окружающей среды, разработку и реализацию территориальных комплексных схем, программ и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды¹². Такой подход к определению источников экологической информации является, на наш взгляд, более правильным.

Сведения, получаемые в ходе проведения указанных процедур, поступают затем в государственные органы, которые уже в свою очередь предоставляют их заинтересованным лицам и организациям. Государственные органы в данном случае выступают как субъекты предоставления экологической информации. Так, в 2004 г. Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды совместно с Белорусским научно-исследовательским центром «Экология» опубликован перечень государственных органов и организаций, осуществляющих сбор, хранение и распространение экологической информации¹³. Издание дает возможность получить общие сведения о государственных органах и организациях, занимающихся решением вопросов в области окружающей среды.

В качестве источника экологической информации можно также назвать официальные издания органов государственного управления в области охраны окружающей среды, например доклады о состоянии окружающей среды или отдельных видах загрязнений, ежегодно публикуемые Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды. Представляется возможным рассматривать указанный вид источника экологической информации как вторичный, так как она основывается на результатах ведения государственных кадастров природных ресурсов, проведения мониторинга окружающей среды и других процедур.

Однозначное определение понятия «источник экологической информации» отсутствует и в научной литературе. Ю.С. Шемшученко, например, предлагает при определении задач экологического мониторинга исходить из назначения мониторинга быть источником объективной и максимально полной информации о состоянии окружающей среды¹⁴. М.М. Бринчук под-

черкивает, что всякая деятельность, осуществляемая в рамках права окружающей среды, сопровождается накоплением экологической информации. Одновременно автор выделяет ряд специфических источников, таких как нормативные правовые акты, кадастры природных ресурсов, экологический мониторинг, а также государственный доклад о состоянии окружающей природной среды в Российской Федерации¹⁵. В.В. Гучков определяет экологический мониторинг как начальную стадию системного преобразования информации о процессах, протекающих в окружающей среде¹⁶. К систематизированным источникам сбора экологической информации автор относит государственные кадастры природных ресурсов, Красную Книгу Российской Федерации, федеральный регистр потенциально опасных химических и биологических веществ, Государственный доклад о состоянии окружающей среды в России и др.

В общем смысле под источником информации понимается любая система, вырабатывающая сообщение или содержащая информацию, предназначенную для ее передачи¹⁷. С этой точки зрения под такими системами, содержащими или вырабатывающими экологическую информацию, можно понимать Национальную систему мониторинга окружающей среды, государственные кадастры природных ресурсов, Государственный фонд данных о состоянии окружающей среды и вредных воздействиях на нее. Указанные виды источников экологической информации могут рассматриваться как приоритетные, но не единственные.

Мониторинг окружающей среды представляет собой систему наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. В Республике Беларусь Национальная система мониторинга окружающей среды (НСМОС) была создана в 1993 г.¹⁸ В настоящее время это открытая система, объединяющая отдельные виды и подвиды мониторинга окружающей среды и обеспечивающая их взаимодействие в целях получения комплексной информации о состоянии окружающей среды, анализа и прогноза ее изменений, для обеспечения государственных органов, юридических лиц и граждан полной, достоверной и своевременной информацией, необходимой для управления в области охраны окружающей среды¹⁹.

Еще один источник экологической информации - Государственный фонд данных о состоянии окружающей среды и вредных воздействиях на нее также может рассматриваться как информационная система, содержащая сведения о состоянии окружающей среды, накапливаемые в Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды. Согласно ранее действующему Положению данный фонд составляли документы, содержащие информацию о метеорологии, агрометеорологии, аэрологии, гидрологии (о режиме и ресурсах поверхностных вод суши), синоптике, геофизике, гелио-геофизике, загрязнении окружающей природной среды и другую информацию о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении²⁰. В настоящее время содержание рассматриваемого фонда в законодательстве не закреплено.

Говоря об источниках экологической информации, необходимо упомянуть государственные кадастры природных ресурсов, которые представляют собой систематизированные своды данных о количественных и качественных характеристиках природных ресурсов, их экономической оценке и использовании. Представляется возможным рассматривать государственные кадастры природных ресурсов как информационные системы. Так, например, государственный лесной кадастр закреплен в качестве информационной системы, включающей экономические, экологические и социальные сведения о государственном лесном фонде, создаваемой с целью обеспечения органов государственного управления, а также юридических

лиц, ведущих лесное хозяйство, лесопользователей и иных заинтересованных содержащейся в нем информацией²¹.

Проведенный анализ показывает, что под источником экологической информации следует понимать систему, вырабатывающую или содержащую сведения, относящиеся к экологической информации и предназначенные для дальнейшей ее передачи органам государственного управления, которые, в свою очередь, следует рассматривать как субъекты предоставления экологической информации. К приоритетным источникам экологической информации можно отнести Национальную систему мониторинга окружающей среды, государственные кадастры природных ресурсов, Государственный фонд данных о состоянии окружающей среды и вредных воздействиях на нее.²²

С учетом планируемой кодификации экологического законодательства²² предложенный выше подход позволит в дальнейшем закрепить в Экологическом кодексе Республики Беларусь понятие и перечень источников экологической информации.

¹ См.: Конституция Республики Беларусь с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1,1/0; 2004. №188,1/6032.

² См.: Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85, 2/875; 2004. № 174, 2/1068; 2005. № 121, 2/1139; 2006. №6, 2/1177; 2006. № 107, 2/1235; 2006. № 122, 2/1259; 2007. № 118, 2/1309; 2007. № 147, 2/1335.

³ См.: Об особо охраняемых природных территориях: Закон Республики Беларусь от 20 октября 1994 г. в редакции Закона Республики Беларусь от 23 мая 2000 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 52, 2/171; 2006. № 107, 2/1235; 2007. №118, 2/1309.

⁴ См.: Об охране и использовании животного мира: Закон Республики Беларусь от 19 сентября 1996 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 31, ст. 571.

⁵ См.: Об охране атмосферного воздуха: Закон Республики Беларусь от 15 апреля 1997 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1997. № 14, ст. 260.

⁶ См.: О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 8, 2/932; 2005. № 103, 2/1120.

⁷ См.: О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Республики Беларусь от 12 ноября 1991 г. с изм. и доп. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 19-20, ст. 339; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 87, 2/883; 2006. № 108, 2/1237; 2006. № 122, 2/1259; 2007. № 118, 2/1309.

⁸ См.: О перечне сведений, относящихся к экологической информации: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды от 29 мая 2003 г. № 22 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 69, 8/9631.

⁹ См.: Об утверждении Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды: Указ Президента Республики Беларусь от 14 декабря 1999 г. № 726 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 1,1/837.

¹⁰ См.: Лаевская Е.В. Право на экологическую информацию. Мн., 2003.

¹¹ См.: О модельном Законе «О доступе к экологической информации»: Постановление Межпарламентской ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 6 декабря 1997 г., №10-7 // Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи СНГ. 1998. № 16.

¹² См.: О проекте Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "Об охране окружающей среды" по вопросам экологической информации и возмещения экологического вреда»: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 9 ноября 2006 г. № 514-ПЗЛ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pravo.by>

См.: Перечень государственных органов и организаций, осуществляющих сбор, хранение и распространение экологической информации. Мн., 2004.

¹⁴ См.: Ш е м ш у ч е н к о Ю.С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды // Советское государство и право. 1978. № 10. С. 91-97.

¹⁵ См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 1998.

¹⁶ См.: Экологическое право: Учеб. для студентов ВУЗов / Под ред. В.В. Гучкова. М., 2000.

¹⁷ См.: БСЭ. М., 1972. Т. 10. С. 1036.

¹⁸ См.: О создании Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь (НСМОС): Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 апреля

1993 г. № 247 в редакции Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 949 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 80, 5/12786 с изм. и доп.; 2004. № 40, 5/13919; 2004. № 52, 5/13979; 2006. № 146, 5/22839.

¹⁹См.: О Национальной системе мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 июля 2003 г. № 949 с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 80, 5/12786; 2004. № 40, 5/13919; 2004. № 52, 5/13979; 2006. № 146, 5/22839.

²⁰См.: Об утверждении Положения о государственном фонде данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2000 г. № 793 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 56, 5/3338: утр. силу. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 4 октября 2006 г. № 1301 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 166, 5/23174.

²¹См.: Об информационной системе государственного лесного кадастра: Постановление Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь от 9 декабря 2005 г. № 46 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 8, 8/13627.

²²Об утверждении Концепции проекта Экологического кодекса Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 декабря 2005 г., № 1460// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 2, 5/16973.

Поступила в редакцию 20.04.05.

Дарья Сергеевна Морозова - аспирант кафедры экологического и аграрного права. На-учный руководитель - кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и аграрного права В.Е. Лизгаро.